

Fimmtudaginn 21. mars 1996 kl. 14:00

71. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 11/1996

**Kvörtun yfir auglýsingum
um ókeypiss tjaldstæði í Grindavík.**

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 24. júlí 1995, frá Erlingi R. Hannessyni, Hjallavegi 5, 260, Reykjanesbæ, sem rekur tjaldevæðið Stekk í Reykjanesbæ, þar sem hann kvartar yfir því að Grindavíkurbær auglýsi ókeypiss afnot af tjaldevæðum bæjarins.

Í erindinu segir m.a.: „Tjaldevæðið Stekkur er rekið af ofangreindum rekstraraðila, sem hefur það á leigu frá sveitarfélaginu K.N.H. Innendum og erlendum ferðamönnum er seld þjónusta og gjald tekið af hverju einstöku tjaldevæði og þeim sem í tjaldevæðinu gista. Auk þess er innifalið í verðinu aðgangur að þjónustumiðstöð með hreinlætis- og þvottaaðstöðu ásamt fleiru, hér er því um atvinnurekstur að ræða. Grindavíkurbær rekur tjaldevæði innan bæjarmarka Grindavíkur og auglýsir að þar séu tjaldevæði látin í té án gjaldröku, sem sagt ókeypiss. Hér er bæjarfélag komið í samkeppni við einkaaðila á sama búsetuvæði (Reykjanesi) og er hér um ójafna aðstöðu að ræða. Í máli þessu er höfð uppi sú krafa að Grindavíkurbær verði skyldaður til að taka gjald af þeim aðilum sem tjaldevæði þeirra gista.“

Ennfremur segir: „Þetta hefur haft þau áhrif, einkum gagnvart erlendum ferðamönnum sem báðir aðilar sækjast eftir að eiga viðskipti við, að þeir hafa í mjög vaxandi mæli valið þann kostinn að skipta frekar við þann aðila sem gefur þeim þjónustuna en þann sem selur hana. Bæði Stekkur og Grindavík liggja vel við gagnvart eftirsóttum ferðamannastöðum, auk þess sem nálægðin við Keflavíkurflugvöll skapar stöðunum nokkuð jafna aðstöðu að því er erlenda

ferðamenn varðar. Það er hinsvegar algjörlega óásættanlegt, að þar sem bæjarfélag stendur að rekstri þá sé þjónustan gefin á meðan einkaaðilar í sama rekstri taka eðlilega gjald fyrir sína þjónustu. Ég tel að hér séu brotin á mér samkeppnislög og vísa til 2., 14., 17., 20., og 21. gr. laganna.“

Með kvörtuninni fylgdi auglýsingabæklingur frá Grindavíkurbæ fyrir árið 1995. Á yfirlitskorti merkt „Grindavík“ var ritað með rauðum stöfum „Free camping“. Á öðrum stað var lítil mynd, þar sem stóð „Camping ground“ og merki fyrir WC og kranavatn ásamt merki fyrir tjald.

2.

Erindið var sent bæjarstjóra Grindavíkurbæjar til umsagnar. Svar barst ásamt greinargerð frá Halldóri Ingvarssyni, umsjónarmanni ferðamála hjá Grindavíkurbæ, dags. 10. ágúst 1995.

Í greinargerðinni segir m.a.: „Fyrir nokkrum árum afmarkaði Grindavíkurbær grasflöt við íþróttasvæði bæjarins undir tjaldstæði og setti þar upp ófullkomna salernisaðstöðu. Fyrstu árin var tekið 100 króna gjald af hverjum tjaldgesti, og var gjaldið hugsað til að mæta kostnaði við umhirðu á salerni og ræstingu á búningsklefum við knattspyrnuvöll þar sem tjaldgestir fengu aðstöðu til baða. Fyrir ári síðan var byggð fullkomin sundlaug rétt við tjaldstæðið, lagðist þá af baðaðstaða tjaldgesta í búningsklefum við knattspyrnuvöll, sem í þess stað þurftu að kaupa sig inn í sundlaug til af fá þá þjónustu.“

Í ljósi þess að engin þjónusta er nú veitt við tjaldstæðið fyrir utan áðurnefnda salernisaðstöðu þótti ekki lengur verjandi að taka gjald af tjaldgestum.“

Í umsögninni segir að forsvarsmenn Grindavíkurbæjar telji vafasamt að tjaldstæðið sé í samkeppni við tjaldsvæðið Stekk. Í fyrsta lagi séu 25 km milli staðanna og engar beinar samgöngur á milli og í öðru lagi sé tjaldsvæðið Stekkur „nýbyggt með allri þeirri þjónustu sem best er á tjaldsvæðum héraendis og er auk þess vakt“.

Ennfremur segir: „Þá höfum við hér í Grindavík tekið eftir því að flestir okkar gestir koma að austan, þá frá Suðurlandsundirlöndinu gegnum Krísuvík. Þannig að við erum að mestu með annan markhóp. Starfsmaður ferðamálaráðs tjáði okkur að ef við tækjum gjald af tjaldgestum þyrftum við að

hafa vakt á svæðinu og fyrir því er enginn rekstrarlegur grundvöllur, aðsóknin er ekki meiri en það.“

Bent er á að vítt og breitt um landið séu ófullkomin tjaldstæði líkt og er í Grindavík þar sem ekki sé tekið gjald fyrir að tjalda.

3.

Erlingi Halldórssyni var gefinn kostur á að koma með athugasemdir við greinargerð Grindavíkurbæjar. Hann benti á í bréfi, dags. 31. ágúst, að það sé opinberlega viðurkennt að Suðurnes séu eitt atvinnusvæði, og þá sérstaklega hvað varðar ferðapjónustuna þar sem ferðamenn gisti gjarnan nálægt flugvöllinum við komu og brottför frá landinu.

Ennfremur segir: *„Eins og fram kemur í umsögn Grindavíkurbæjar þá hafa þeir rekið tjaldsvæði um nokkurt árabil og lengst af innheimt tjaldsvæðagjald til að standa undir lágmarkspjónustu svo sem þrifnaði á salernum og fl. Það er ljóst að hér hefur engin breyting orðið á rekstri tjaldsvæðisins. Þar er enn hugsað um salerni og þrifnað, eins og fram kemur í viðtali við Halldór Ingvarsson í Morgunblaðinu þann 30. ágúst sl. á bls. 15. „Hér er ókeypis tjaldstæði með aðgangi að sturtu og snyrtingu.“ Af þessu má ráða að um venjulegt tjaldsvæði er að ræða og með þeim rekstrarkostnaði sem þeim fylgir.“*

Erlingur segir það vera sönnun á áhrifum auglýsinga Grindavíkurbæjar um frítt tjaldsvæði, að gistinóttum hafi fækkað um u.þ.b. 850 á tjaldsvæði Stekkjar frá fyrra ári.

4.

Umsjónarmaður ferðamála hjá Grindavíkurbæ, Halldór Ingvarsson, var boðaður til fundar hjá Samkeppnisstofnun 27. september. Starfsmenn Samkeppnisstofnunar bentu á að áberandi auglýsing um ókeypis tjaldstæði í bæklingi Grindavíkurbæjar væri ekki í samræmi við gæði (lélega salernisaðstöðu) og veitta þjónustu. Halldór féllst á þetta sjónarmið og varð að samkomulagi að felld yrði niður auglýsing um ókeypis tjaldstæði í óprentuðum bæklingum fyrir 1996.

Samkeppnisstofnun sendi bréf, dags. 6. nóvember, til Erlings Hannessonar þar sem segir: *„Samkeppnisstofnun hefur komist að samkomulagi við fulltrúa*

Grindavíkurbæjar, Halldór Ingvarsson, umsjónarmann ferðamála, þess efnis, að felld verði niður auglýsing um ókeypis tjaldstæði í þeim auglýsingarbæklingum fyrir 1996 sem eftir er að prenta. Lokið er við prentun á 1000 bæklingum en eftir er að prenta 5000 eintök.

Afrit voru send til Grindavíkurbæjar og Markaðs- og atvinnumálaskrifstofu Suðurnesja. Erlingur gerði fyrir sitt leyti ekki athugasemd við áðurnefnt samkomulag.

5.

Erlingur Hannesson hefur nú vakið athygli Samkeppnisstofnunar á bæklingi Grindavíkurbæjar fyrir árið 1996. Auglýsingin „*Free Camping*“ hefur verið felld niður af korti af Grindavíkurbæ. Í texta stendur nú m.a. á íslensku: „*Hér eru t.d. góð veitingahús, gistihús, gott ókeypis tjaldstæði með heitu og köldu vatni.*“ á ensku: „*We offer you a nice restaurant, a small hotel, an excellent gratis camping-place with hot and cold water.*“ og á þýsku: „*Es stehen ein sehr schönes Restaurant, ein nettes kleines Hotel und ein Campingplatz, den man kostenlos benutzen kann, zur Verfügung.*“ Í bæklingnum frá 1996 er mynd sem er helmingi stærri en mynd í bæklingnum frá 1995. Á myndinni eru sömu merki fyrir WC, kranavatn og tjald en í stað „*Camping Ground*“ stendur í bæklingnum frá 1996 með stórum stöfum „*FREE CAMPING*“.

Af þessu tilefni sendi Samkeppnisstofnun bréf til Grindavíkurbæjar, dags. 1. mars 1996. Þar er þetta mál rakið og Grindavíkurbæ tilkynnt, að þar sem hér sé um vel auglýsta starfsemi sveitarfélags að ræða, sem sé í samkeppni við einkarekstur, komi til álita að beita 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 í málinu.

Halldór Ingvarsson svaraði þessu með bréfi, dags. 4. mars 1996. Þar segir m.a.: „*Ég hef í raun litlu við bréf mitt frá síðasta ári að bæta. Ítreka aðeins að vítt og breitt um landið er boðið upp á ókeypis tjaldstæði og ef skikka á Grindavíkurbæ til að taka gjald af sínu tjaldstæði vil ég láta eitt yfir alla ganga. Þá vil ég enn benda á að þrugl Erlings um samkeppni er alveg út í hött þar sem ekki er hægt að líkja saman þjónustu og samgangur ferðamanna milli staða er lítill sem enginn vegna fjarlægðar. Vil ég benda á að styttra er milli Egilsstaða og Eskifjarðar en á Eskifirði er frítt tjaldstæði.*“

Ennfremur segir: „Þegar ég mætti á fund hjá Samkeppnisstofnun á síðasta ári varð að samkomulagi að fellt yrði út úr bæklingi fyrir árið 1996 „Free camping“ sem letrað var með rauðu á síðu sem sýndi götumynd af Grindavík. Annað var ekki talað um og tel ég mig því hafa staðið við mitt. Ég var þá með í höndunum eintak af bæklingi fyrir árið 1996 en af honum höfðu þá verið prentuð 500 eintök með áðurnefndri áprentun, sem felld var út við frekari prentun. Öll önnur prentun er óbreytt frá því sem þá var og þið flettuð í gegnum.“

II. Niðurstöður

1.

Þrír starfsmenn Samkeppnisstofnunar sátu fund með Halldóri Ingvarssyni 10. ágúst sl. Ekki minnst þeir þess að hann hafi sýnt bækling fyrir árið 1996, eða að hann vekti athygli á auglýsingum í honum. Bæklingur fyrir árið 1996 er með ólíka kápumynd og í öðruvísi broti en bæklingurinn frá 1995. Ljóst er að það hefði ekki talist viðunandi lausn á málinu að herða á auglýsingum um ókeypiss tjaldstæði eins og nú hefur verið gert.

2.

Taka þarf afstöðu til þess, hvort þessi tvö tjaldsvæði keppi á sama markaði. Milli Grindavíkur og Reykjanesbæjar eru 23 km. Samgöngur milli staðanna skipta varla máli í þessu sambandi, því vafasamt má telja að ferðamenn gisti á báðum stöðum. Það er mat Samkeppnisstofnunar að markhópur þessara tjaldsvæða séu allir ferðamenn sem vilja skoða sig um á Reykjanesi, svo og þeir sem vilja gista í nágrenni flugvallarins fyrstu nóttina á landinu eða síðustu nótt fyrir brottför.

Á vegum Grindavíkurbæjar var fyrir nokkrum árum afmörkuð grasflöt við íþróttasvæði bæjarins undir tjaldsvæði. Fyrstu árin var tekið kr. 100 í gjald af hverjum tjaldgasti. Árið 1994 var hætt að taka gjald fyrir tjaldstæði og það auglýst sérstaklega í bæklingi Grindavíkurbæjar. Gistinætur á tjaldsvæðinu í Grindavík voru 1000 árið 1993, 900 árið 1994 og 1.300 árið 1995. Erlingur Hannesson hóf rekstur tjaldsvæðisins Stekks í maí 1993. Gistinætur voru 2.800 árið 1993, 3200 árið 1994 og 2340 árið 1995. Aukning hjá Grindavík var 44% milli áranna 1994 og 1995 en á sama tíma var 27% samdráttur hjá Stekk.

Samkvæmt upplýsingum Halldórs Ingvarsson, umsjónarmanns ferðamála hjá Grindavíkurbæ, er helsti kostnaður bæjarins við tjaldsvæðið að krakkar í unglingavinnu fá greiddar 100 kr. fyrir umhirðu hvers tjalds. Þessi kostnaður bæjarins hefur því verið kr. 130.000, á árinu 1995. Gera má ráð fyrir að ýmiss annar kostnaður sé af tjaldsvæðinu, t.d af gerð bílastæða, auglýsingum, stjórnun o.fl.

Ljóst er að Grindavíkurbær reynir að laða ferðamenn til bæjarins með því að auglýsa ókeypis tjaldstæði. Með niðurgreiðslu á tjaldstæðum hyggst Grindavíkurbær efla aðra þjónustu í sveitarfélaginu. Samkeppnisráð lítur svo á, með vísan til þess sem áður segir, að tjaldsvæðið í Grindavík og tjaldsvæði Stekkjar í Reykjanesbæ séu á sama markaðssvæði. Með því að auglýsa niðurgreiddu tjaldstæðin í Grindavík er sveitarfélagið að skaða samkeppnisstöðu tjaldsvæðisins Stekkjar og hugsanlega annarra. Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er heimild fyrir Samkeppnisráð, í því skyni að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi, að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað hins verndaða rekstrar og samkeppnisrekstrarins.

III.

Ákvörðunarorð:

„Með vísan til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 mælir Samkeppnisráð fyrir um að rekstur tjaldsvæðis Grindavíkurbæjar skuli fjárhagslega aðskilinn öðrum rekstri sveitarfélagsins fyrir 1. júní 1996. Við fjárhagslegan aðskilnað skal þess gætt að allur rekstrarkostnaður, sem fellur til við rekstur tjaldsvæðisins, s.s. laun fyrir gæslu, hirðingu o.fl., auglýsingar, opinber gjöld og rekstur og viðhald mannvirkja tengd tjaldsvæðinu, verði færður til gjalda á rekstrarreikning tjaldsvæðisins. Tekjur af rekstri tjaldsvæðisins skulu standa undir kostnaði, þannig að ekki komi til niðurgreiðslu af hálfu sveitarfélagsins.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 6/1996](#)]